

Publizisierung oder Privatisierung öffentlicher Aufgaben am Beispiel der Flughäfen

Lucyna Staniszevska / Sławomir Pawłowski / Maria Jędrzejczak

I. Einführung

Im vorliegenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob der Flughafenbau und -betrieb als öffentliche Aufgabe in die Hände öffentlicher oder privater Träger gelegt werden sollte. Um diese Frage beantworten zu können, müssen jedoch zunächst der Privatisierungsprozess dieser Aufgabe und ihr Umfang erörtert werden.

Dem Staat obliegt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, deren Hauptziel darin liegt, für die Staatsbürger möglichst optimale Lebensverhältnisse zu schaffen. Hierzu gehört auch die Bereitstellung technischer Infrastruktur, also der Straßen- und Autobahnbau sowie die Errichtung anderer öffentlicher Einrichtungen wie bspw. Zivilflughäfen. Die Regelung in Art. 6 des Gesetzes über die Immobilienwirtschaft vom 21. August 1997 (im Folgenden G. ü. IW.) beinhaltet eine Auflistung der Infrastrukturprojekte, die im öffentlichen Interesse liegen.¹ Aufgelistet sind hier die Grundstückseinteilung für das Flughafengelände, die Flughafeninfrastruktur und die Serviceeinrichtungen zur Sicherstellung des Flugverkehrs samt den Landeanfluggebieten. Außerdem umfasst sie den Bau sowie die Instandhaltung der Flughäfen und der Flughafeninfrastruktur. Neben den 15 Zivilflughäfen existieren in Polen auch Militärflugplätze sowie Lande- und Autobahnlandeplätze.

Der Staat kann die oben erwähnten öffentlichen Aufgaben entweder selbständig durch Verwaltungsorgane oder mithilfe fremder Akteure erfüllen. Durch Hoheitsakt können Selbstverwaltungsorgane aller Art gebildet werden, die den Staatsaufgaben im eigenen Namen und auf eigene Rechnung nachgehen.² Darüber hinaus kann der Staat seine Aufgaben auch an nicht-öffentliche Akteure oder natürliche Personen

1 GBl. 2004, Nr. 261, Pos. 2603 in der zuletzt geänderten Fassung.

2 Vgl. Zbigniew Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, 2004, S. 77.

übertragen oder Gebietskörperschaften dazu ermächtigen, die zu erfüllenden Aufgaben an sie zu delegieren.

Strukturelle Veränderungen haben in Polen dazu geführt, dass öffentliche und nicht-öffentliche Verwaltungsorgane nebeneinander existieren und dazu gezwungen sind, die öffentlichen Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Diese Zusammenarbeit nimmt verschiedene Formen an. Möglich sind die Übertragung öffentlicher Aufgaben an nicht-öffentliche Akteure oder deren Ermächtigung zur Erfüllung dieser Aufgaben. Hinzu tritt die Möglichkeit der Kapitalprivatisierung sowie der Privatisierung, die auf der Überlassung öffentlicher Aufgaben und Funktionen an nicht-öffentliche Akteure beruht. Obwohl die öffentlichen Aufgaben in private Hände gelegt werden, bleiben sie immer noch in der Verantwortung des Staates und der territorialen Selbstverwaltung, so dass deren Organe für die Erfüllung dieser Aufgaben verantwortlich sind. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gehört nämlich zu den Pflichten der staatlichen Behörden und nicht zu ihren Rechten. Für die Gesamtheit der Bürger, für die die Dienstleistungen erbracht werden, ist die Übernahme solcher Aufgaben durch private Akteure bisweilen ungünstig.³

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf nicht-öffentliche Akteure führt zur Veränderung ihrer Bestimmung und zur Kommerzialisierung. Dies hat einen negativen Einfluss auf die Rechtslage für Verbraucher, da es den Umfang des Rechtsschutzes für sie verringert. Kommerzielle Dienstleistungen unterliegen nämlich den zivilrechtlichen Regelungen, welche auf die Schaffung einer wirtschaftlichen Geschäftsführung gerichtet sind sowie eine große Handlungsfreiheit und Flexibilität ermöglichen. Keinesfalls privilegieren sie den Empfänger der Dienstleistung. Oftmals dient die Privatisierung der Gewinnmaximierung des Privatunternehmers, was indirekt zu einer Beschränkung der Erfüllung der Gemeinschaftsbedürfnisse führt.⁴ Die Argumente für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben überzeugen dabei immer seltener. Die Aufgabenerfüllung durch private Akteure ist oft kostspieliger und ihre Qualität nicht immer besser als die der öffentlichen Verwaltung.

Die Flughäfen werden in der Regel von Gesellschaften mit Staatsbeteiligung und im Rahmen der territorialen Selbstverwaltung aufgebaut

3 Vgl. *Małgorzata Stahl*, Cele publiczne i zadania publiczne, in: Jan Zimmermann (Hrsg.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, 2007, S. 100.

4 Vgl. *Ernest Knosala*, Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego, in: Jan Zimmermann (Hrsg.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, 2007, S. 123.

und betrieben. Die Gebietskörperschaften müssen oftmals nach Lösungen suchen und sich um eine Zusammenarbeit bemühen, um den Flughafen vor einer finanziellen Krise zu bewahren. Eine Lösungsmöglichkeit besteht darin, die Gesellschaftsanteile zu verkaufen oder die öffentliche Aufgabe im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft anzugehen. Dabei handelt es sich jedoch um eine langfristige Aufgabe, da ein Flughafen über viele Jahre gefördert werden muss, um wirtschaftlich zu florieren.

Das Problem der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Rahmen des Flughafenbaus und -betriebs ist von großer Bedeutung, weil der Zugang zum Flugverkehr einen wichtigen Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung und Konkurrenzfähigkeit der Region bildet. Außerdem trägt die Entwicklung des Flugverkehrs zum sozialen Zusammenhalt bei, da er die weit entfernten Regionen Europas verbindet. Das Problem der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch nicht-öffentliche Träger steht schon lange im Fokus von Verwaltungsrechtlern und bedarf daher insbesondere bezüglich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die mit Flughäfen verbunden sind, einer eingehenden Analyse. Dabei ist zu betonen, dass dieses Problem auch in Deutschland thematisiert wurde. In der dortigen Diskussion wird auf die Tatsache hingewiesen, dass Wissenschaft und Praxis keine ausreichende Erklärung für die Frage bieten, welche Unterschiede und Zusammenhänge zwischen dem Privatrecht und dem öffentlichen Recht bestehen. Dies tritt erschwerend zur Analyse der Rechtmäßigkeit des Privatisierungsprozesses hinzu.⁵

II. Privatisierung von Flughäfen

Bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, die mit dem Betrieb von Flughäfen verbunden sind, handelt es sich immer noch um ein aktuelles Thema. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union weisen eine starke Privatisierungstendenz im Flughafensektor auf. Diesen Trend zeigt eine von Airports Council International (ACI) Europe durchgeführte Studie⁶: Laut dem neuesten Bericht von ACI Europe, der die Mehrheit der europäischen Flughäfen umfasst, waren im Jahre 2016 15,8 Prozent der Flughäfen privatisiert und 25,2 Prozent hatten eine gemischtwirtschaftliche Betriebsstruktur. Daraus ergibt sich, dass insgesamt 41 Prozent der

5 Vgl. *Oskar Tschira/Walter Schmitt Glaeser*, Verwaltungsprozessrecht, 1985, S. 20 ff.

6 Das Airports Council International Europe mit Sitz in Brüssel wurde 1991 gegründet. Der Verband vertritt über 500 Flughäfen in 45 europäischen Ländern, vgl. <https://www.aci-europe.org/<18.07.2017>>.

europäischen Flughäfen mindestens zum Teil privat betrieben werden und dabei sogar 75 Prozent des gesamten Flugverkehrs in Europa abdecken. Im Jahre 2010, also sechs Jahre zuvor, wurden nur 22 Prozent aller Flughäfen durch private Anteilseigner finanziert (9 Prozent der Flughäfen waren vollständig privat und 13 Prozent hatten eine gemischtwirtschaftliche Betriebsstruktur).⁷

Diese Tendenz zeigt, dass die Privatisierung im Flughafensektor einen Aufschwung erlebt. *Olivier Jankovec*, der Generaldirektor von ACI Europe, stellte fest, dass es nur eine Frage der Zeit sei, bis rein staatlich betriebene Flughäfen zu einer Minderheit würden.⁸ ACI Europe betont dabei, dass sich diese starke Privatisierungstendenz auch weiterhin im Flughafensektor halte. In diesem Jahr werden voraussichtlich weitere Flughäfen dauerhaft oder aufgrund einer langjährigen Konzession privatisiert. Dazu gehören u. a. Lithuanian Airports (betreibt die Flughäfen in Vilnius, Kaunas und Palanga), die Flughäfen in Nizza und Lyon und eine Gruppe von 14 griechischen Regionalflughäfen.

In Polen ist der Privatisierungstrend im Flughafensektor erst in der Entwicklungsphase. Von allen 15 Flughäfen werden nur drei durch eine Teilprivatisierung gefördert – der internationale Flughafen Katowice (Katowice Airport), der Ignacy-Jan-Paderewski-Flughafen Bydgoszcz und der Flughafen Olsztyn-Mazury (nur beim letzten überwiegt der Anteil des Privatkapitals).

Die folgende Tabelle stellt die Eigentümerstruktur der polnischen Flughäfen dar. Sie wurden der Reihe nach je nach Anzahl der von ihnen betreuten Fluggäste und der Anzahl aller Flughafendienstleistungen im regionalen und internationalen Flugverkehr in den Jahren 2014–2016 aufgelistet.⁹ Alle Flughäfen mit Privatkapitalanteilen wurden dabei grau markiert.

7 ACI Europe, *The Ownership of Europe's Airports 2016*, S. 3, abrufbar unter: <https://www.aci-europe.org/component/downloads/downloads/5095.html> <18.07.2017>.

8 Vorwort zum Bericht von ACI Europe (Fn. 7), S. 3.

9 Daten zur Fluggästeinzahl und Anzahl aller Flughafendienstleistungen sind auf der Webseite von Urząd Lotnictwa Cywilnego (poln. Zivilluftfahrtamt) zu finden, abrufbar unter: http://www.ulc.gov.pl/_download/regulacja_ryнку/statystyki/IV_kw_2016/wg_portow_lotniczych-Q42016.pdf <18.07.2017>.

Tabelle Nr. 1

Name des Flughafens	IATA-Codes	Eigentümerstruktur	Anteilseigner
Chopin-Flughafen Warschau	WAW	staatlich	100% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“
Flughafen Johannes Paul II. Kraków-Balice	KRK	staatlich	77,02% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“ 22,97% Woiwodschaft Kleipolen
Lech-Wałęsa-Flughafen Gdańsk	GDN	staatlich	99,99% Woiwodschaft Pommern 0,002% Stadt Gdańsk 0,001% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“
Internationaler Flughafen Katowice in Pyrzowice (Katowice Airport)	KTW	vorwiegend staatlich	42,49% „Węglokoks“ S.A. 34,88% Woiwodschaft Schlesien 17,30% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“ 4,89% Stadt Katowice 0,44% übrige Anteilseigner inklusive Privat-subjekte
Flughafen Warsawa-Modlin	WMI	staatlich	36,16% Agencja Mienia Wojskowego (Agentur für Militärvermögen) 31,92% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“ 31,90% Woiwodschaft Masowien
Nikolaus-Kopernikus-Flughafen Wrocław	WRO	staatlich	49,25% Stadt Wrocław 31,01% Woiwodschaft Niederschlesien 19,74% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“
Henryk-Wieniawski-Flughafen Poznań-Ławica	POZ	staatlich	38,99% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“ 36,99% Stadt Poznań 24,01% Woiwodschaft Großpolen
Flughafen Rzeszów-Jasionka	RZE	staatlich	54,35% Woiwodschaft Karpatenvorland 45,64% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“
NSZZ-Solidarność-Flughafen Szczecin-Goleniów	SZZ	staatlich	47,52% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“ 35,25% Stadt Szczecin 17,22% Woiwodschaft Westpommern
Flughafen Lublin	LUZ	staatlich	58,41% Stadt Lublin 36,19% Woiwodschaft Lublin 5,38% Stadt Świdnik 0,009% Landkreis Świdnik
Ignacy-Jan-Paderewski-Flughafen Bydgoszcz	BZG	vorwiegend staatlich	71,01% Woiwodschaft Kujawien-Pommern 22,78% Stadt Bydgoszcz 5,31% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“ 0,9% übrige Anteilseigner inklusive Privat-subjekte
Władysław-Reymont-Flughafen Łódź	LCJ	staatlich	95,62% Stadt Łódź 4,37% Woiwodschaft Łódź 0,0012% der Verband Aeroklub Polski 0,0012% der Verband Aeroklub Łódzki

Name des Flughafens	IATA-Codes	Eigentümerstruktur	Anteilseigner
Flughafen Olsztyn-Mazury	SZY	vorwiegend privat	70,26% „European Business Partners“ Sp. z o.o. 15,15% „Energopol-Warszawa“ S.A. 14,58% Staatsunternehmen „Porty Lotnicze“
Flughafen Radom-Sadków	RDO	staatlich	100% Stadt Radom
Flughafen Zielona Góra-Babimost	IEG	staatlich	100% Woiwodschaft Lubuskie

Eigene Darstellung auf Grund von Daten aus dem polnischen Handelsgerichtsregister und dem Mitteilungsblatt für amtliche Bekanntmachungen.

Die erste Privatisierung eines polnischen Flughafens fand erst im Jahr 2008 statt. Das österreichische Unternehmen „Airports International“ kaufte 49 Prozent der Anteile an dem Flughafen in Bydgoszcz (Ignacy-Jan-Paderewski-Flughafen Bydgoszcz). 2009 lehnte der Anleger aus finanziellen Gründen weitere Investitionen ab. Seine Anteile wurden von den Behörden der Woiwodschaft Kujawien-Pommern aufgekauft.¹⁰ Gegenwärtig beträgt der Anteil des Privatkapitals am Flughafen von Bydgoszcz laut Angaben aus der Tabelle Nr. 1 weniger als 1 Prozent. Eine ähnliche Finanzierungsstruktur weist der internationale Flughafen Katowice in Pyrzowice (Katowice Airport) auf. Dort beträgt der Privatkapitalanteil auch weniger als 1 Prozent (die Aktiengesellschaft „Weglokoks“ S.A., die über 40 Prozent der Anteile am Flughafen besitzt, ist eine Einpersonengesellschaft der öffentlichen Hand¹¹).

Ein weiterer polnischer Flughafen, der teilprivatisiert wurde, ist der Flughafen Szczytno-Szymany (heutzutage trägt er den Namen „Flughafen Olsztyn-Mazury“). Im Jahr 2008 wurden 61,03 Prozent der Aktien an die private Gesellschaft European Business Partners verkauft. Diese Gesellschaft besitzt aktuell über 70 Prozent der Flughafenanteile. Dabei handelt es sich um das einzige Beispiel einer gelungenen Privatisierung eines Flughafens in Polen. Der Privatkapitalanteil an anderen privatisierten Flughäfen Polens (Flughäfen in Bydgoszcz und Katowice) beträgt weniger als 1 Prozent. Demzufolge verhindert die beschriebene Situation eine positive Beurteilung der Effektivität von Flughafenprivatisierungen in Polen.

10 Vgl. *Wojciech Augustyniak*, *Procesy prywatyzacji oraz komercjalizacji portów lotniczych*, in: Marek Rekowski (Hrsg.), *Regionalne porty lotnicze w Polsce – charakterystyka i tendencje rozwojowe*, 2011, S. 70.

11 Vgl. <https://weglokoks.com.pl/pl/nasza-firma/bip> <19.07.2017>.

Die Entscheidung, wie ein bestimmter Flughafen betrieben werden sollte, ist immer politisch und vorwiegend von der Haushaltslage des Staates abhängig. Im Zusammenhang mit den Flughäfen, die oft als nationales oder regionales Eigentum betrachtet werden, d. h. zu Vermögensgegenständen von strategischer Bedeutung zählen, wird die Privatisierung zu einem besonders heiklen Thema, das auch zu politischen Diskussionen führt. Es lässt sich nicht leugnen, dass die privat betriebenen Flughäfen normalerweise effektiver sind und bessere wirtschaftliche Ergebnisse erzielen.¹² Die Praxis zeigt aber, dass Flughäfen nicht unbedingt privatisiert werden müssen, um dieses Ziel zu erreichen. Sie können nämlich auch korporatisiert werden, d. h. zwar in staatliche, aber immer noch kommerzielle Gesellschaften umgewandelt werden.

Die Privatisierung wird als ein Prozess verstanden, der auf der ganzen oder teilweisen Übertragung öffentlicher Funktionen und Pflichten auf den Privatsektor beruht. Im weiteren Sinne betrifft die Privatisierung auch den Verkauf oder die Verpachtung des Staatsvermögens.¹³ Der Begriff der Privatisierung ist im Zusammenhang mit den Flughäfen auch mit einer temporären Gebrauchsüberlassung der Luftfahrtinfrastruktur und der kommerziellen Infrastruktur an die Privatunternehmen verbunden, etwa um Finanzierungsmittel für weitere Investitionen in die Verbesserung der Flughafenkapazitäten zu erwerben.

Die Antriebskraft für die Privatisierung von Flughäfen bestand anfänglich darin, dass der Staat sich dadurch der Finanzierungslast durch das Betreiben von Flughäfen und der nötigen Investitionen in die Flughafeninfrastruktur, d. h. in den Flughafenausbau und in die Sicherheitskontrolle, entledigen konnte.¹⁴ Die Flughäfen mussten dauerhaft mit anderen öffentlichen Bereichen, u. a. mit dem Gesundheitswesen oder der nationalen Verteidigung um Finanzierungsmittel kämpfen. Die wachsenden Ausgaben für den Betrieb von Flughäfen haben die Regierungen vieler Länder dazu veranlasst, den Flughafensektor durch Privatgesellschaften betreiben zu lassen, die nicht öffentliche, sondern kommerzielle Ziele anstreben.

Die Ursachen für Flughafenprivatisierung sind unterschiedlich. *Freathy* betont, dass die privatrechtlichen Gesellschaften effektiver nach Finanzierungsquellen für Investitionen suchen und stärker

12 Vgl. *Asheesh Advani*, Passenger-Friendly Airports: Another Reason for Airport Privatization, Reason Public Policy Institute, Policy Study 1999, Nr. 254, S. 1 f.

13 Vgl. *Seth B. Young/Alexander T. Wells*, Airport Planning & Management, 2004, S. 32.

14 Vgl. *Peter Forsyth/David W. Gillen/Andreas Knorr/Otto G. Mayer/Hans-Martin Niemeier/David Starkie*, The Economic Regulation of Airports. Recent Developments in Australasia, North America and Europe, 2004, S. 83.

gewinnorientiert sind, was ihre Motivation zur effektiven Kostenverwaltung und Suche nach neuen Einkommensquellen auch in anderen Bereichen (Parkplätze, Geschäfte, Hotels oder sogar Verkauf von Luftfahrtbetriebsstoffen) steigert.¹⁵ In privaten Händen verringert sich auch das Risiko der Bildung von sog. „weißen Elefanten“, d. h. großen, mustergültigen Einrichtungen ohne jeglichen wirtschaftlichen Anlass, deren Baukosten oft die erwarteten Einkünfte durch ihre Benutzung übersteigen.¹⁶ Neben der Orientierung an wirtschaftlicher Effektivität berücksichtigen private Flughafenbetreiber intensiver die Sicherstellung der Kundenzufriedenheit durch Qualität. Die Studien zur Verbraucherzufriedenheit haben gezeigt, dass die teil- oder vollprivatisierten Flughäfen viel besser beurteilt werden als die staatlichen Flughäfen.¹⁷

Aus diesen Gründen haben die Regierungen vieler EU-Länder beschlossen, die Flughäfen privatisieren zu lassen, was die Forschungsergebnisse von ACI Europe beweisen. Laut Angaben der Studie lassen die EU-Länder ihre Flughäfen öfter privatisieren als die Staaten außerhalb der Europäischen Union. Im Jahre 2010 betrug der Anteil der zumindest teilprivatisierten Flughäfen in den EU-Ländern 23 Prozent und außerhalb der EU 18 Prozent. Bis 2016 ist der Indikator in der EU auf 46,8 Prozent gestiegen, während er in anderen europäischen Ländern nur auf 26,9 Prozent gestiegen ist. Dies bedeutet, dass der Indikator der Flughafenprivatisierung in den EU-Ländern innerhalb von sechs Jahren um 24 Prozent gestiegen ist und in anderen nur um knapp 9 Prozent.¹⁸

Die Privatisierungsprozesse der Flughäfen in Europa haben in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts in Großbritannien begonnen.¹⁹ 1986 wurde ein Dokument mit dem Titel „Airport Act“ erstellt, das eine völlige Privatisierung der Luftfahrtinfrastruktur ermöglichte. Ein Jahr später kündigte die britische Regierung an, dass die Staatsagentur British Airports Authority (BAA), welche die sieben größten Flughäfen in Großbritannien in Besitz hatte und betrieb, verkauft werden solle. Im Jahre 2006 wurde die BAA von der spanischen Gesellschaft Ferrovial aufgekauft, einem weltweit führenden Privatanleger, der in die Verkehrsinfrastruktur investiert.²⁰ Im Jahre 2009 verkaufte das Unternehmen

15 Vgl. *Paul Freathy*, *The commercialization of European airports: succesfull strategies in a decade of turbulence?*, *Journal of Air Transport Management* 2004, Bd. 10, Nr. 3, S. 191 ff.

16 Vgl. *Robert W. Poole, Jr.*, *Guidelines for Airport Privatization*, 1994, Nr. 13, S. 8f.

17 Vgl. *Advani* (Fn. 12), *Policy Study* 1999, Nr. 254, S. 1 f.

18 ACI Europe (Fn. 7), S. 4.

19 *Hans-Arthur Vogel*, *Airport Privatisation and Performance*, 2004, abrufbar unter: <http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/8582/1/Vogel.pdf> <19.07.2017>.

20 Zu den Hauptvermögensgegenständen von Ferrovial gehören jetzt u. a. die kanadische Autobahn 407 ETR und der Londoner Flughafen Heathrow. Mehr Informationen unter:

die Flughäfen Gatwick und Stansted und in den folgenden Jahren alle weiteren Flughäfen bis auf den Flughafen Heathrow. Seit 2012 wurde die BAA durch den Namen „Heathrow Airport Holdings“ ersetzt, um den geänderten Tätigkeitsbereich in ihrem Titel abzubilden. Die Privatisierung der BAA hat die Privatisierungsprozesse anderer Flughäfen in Gang gesetzt, wie in London-City, Liverpool, Cardiff, Sheffield, East-Midlands, Bournemouth sowie Wien, Athen, Kopenhagen, Neapel, Rom, Turin, Stockholm und Zürich.²¹

Die Privatisierungsprozesse können auch anlassbezogen anlaufen, so wie es in Deutschland der Fall war. Dort begann der Privatisierungsprozess infolge eines Brands, der im Jahre 1996 einen großen Teil der Flughafeninfrastruktur des Düsseldorfer Flughafens zerstört hat. Die lokalen Behörden trafen mangels öffentlichen Finanzierungsmitteln die Entscheidung, 50 Prozent der Anteile an das Privatkonsortium Hochtief Airport GmbH und Aer Rianta International zu verkaufen, um den Flughafen wiederaufzubauen. Diese Maßnahme wurde getroffen, damit das Terminal B so schnell wie möglich wiederaufgebaut und geöffnet werden konnte. Im Jahre 2000 hat dasselbe Konsortium 36 Prozent der Flughafenanteile des Flughafens in Hamburg gekauft und in den folgenden Jahren sein Kapital auf 49 Prozent angehoben. Im folgenden Jahr wurde auch der Frankfurter Flughafen teilprivatisiert. Im Jahre 2002 wurde mit dem Flughafen Hannover ein weiterer Flughafen teilprivatisiert, bei dem 30 Prozent der Anteile an den Flughafenbetreiber aus Frankfurt, die Fraport AG, verkauft wurden.²²

Im polnischen Recht ist eine strenge Kontrolle der Staatsverwaltung hinsichtlich des Erwerbs von Anteilen oder Aktien aller Gesellschaften, die die Flughäfen gründen oder betreiben (Art. 64 und 64a des Gesetzes des polnischen Luftfahrtgesetzes vom 3. Juli 2002²³) verankert. Neben ihrer großen strategischen Bedeutung in Polen und der EU liegt das auch an der wichtigen Rolle, die Flughäfen für die Landesverteidigung spielen.²⁴ Diese Kontrolle wird durch den zuständigen Transportminister durchgeführt. Den Kern der Kontrolle bildet die Ministerbefugnis, gegen den Verkauf der Anteile oder Aktien Widerspruch zu erheben, wenn er dazu führt, dass in der Gesellschafterversammlung oder

www.ferrovial.com <18.07.2017>.

21 Vgl. *Wojciech Augustyniak*, *Efektywność polskich regionalnych portów lotniczych*, 2012, abrufbar unter: www.wbc.poznan.pl/Content/233243/Augustyniak_Wojciech_Efektywnosc.pdf <18.07.2017>.

22 Vgl. *Augustyniak* (Fn. 10), S. 33 ff.

23 Vgl. *Krystyna Marut*, in: Marek Żylicz (Hrsg.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, 2016, LEX/el Nr. 496007.

24 Vgl. GBl. 2017, Pos. 959 in der zuletzt geänderten Fassung (im Folgenden G.ü.IW. genannt).

Generalversammlung der Flughafengesellschaft entsprechend 25 Prozent, 33 Prozent oder 49 Prozent der gesamten Stimmenanzahl erreicht oder übertroffen werden. Bei einem solchen Widerspruch muss der Minister eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung feststellen. Diese Begriffe sind allerdings unbestimmt, so dass die Entscheidungsfreiheit des Ministers in diesem Bereich unbeschränkt bleibt.

III. Der Anwendungsbereich des Luftfahrtgesetzes hinsichtlich der Berechtigung zur Gründung von Verkehrsflughäfen

Im Rahmen der Erörterungen über die Privatisierung und Publizisierung öffentlicher Aufgaben im Flughafenwesen ist auch auf die polnischen Rechtsvorschriften einzugehen, die bestimmen, welche Rechtsträger Eigentümer von Flughäfen sein können und nach welchen Regeln sich dies vollzieht. Die Angaben des im polnischen Luftfahrtgesetz bestimmten persönlichen Anwendungsbereiches stellen eine Grundlage für weitere Erörterungen dar.

Gemäß Art. 54 Abs. 1 des polnischen Luftfahrtgesetzes ist im Hinblick auf den Zugang für die Nutzer zwischen Verkehrs- und Sonderflughäfen zu unterscheiden. Verkehrsflughäfen stehen zu den vom Flughafenbetreiber festgelegten und öffentlich verkündeten Terminen und Uhrzeiten allen Luftfahrzeugen offen. Hierbei werden die Flughäfen nach ihrer Bedeutung für die Infrastrukturpolitik des jeweiligen Staates in örtliche (in einer Gemeinde oder einem Landkreis liegende) sowie überörtliche (regionale und nationale) Flughäfen aufgeteilt.

Vor Baubeginn muss eine Genehmigung in Form eines verwaltungsrechtlichen Bescheids eingeholt werden. Die Genehmigung zum Bau und Betrieb eines Verkehrsflughafens wird auf Antrag des Betroffenen durch den Präsidenten des Amtes für Zivilluftfahrt erteilt und kann folgenden Rechtsträgern gewährt werden:

- Trägern der öffentlichen Verwaltung in der Republik Polen;
- staatlichen oder kommunalen Organisationseinheiten;
- einer Kapitalgesellschaft mit Sitz in der Republik Polen oder in einem anderen Mitgliedsstaat der EU, der Schweiz oder einem Mitgliedsstaat der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) – also einer Partei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, dessen Vorstandsmitglieder der polnischen Sprache mächtig sein müssen. Dies ist durch die Abgabe einer

entsprechenden Erklärung zu belegen. Bei Falschangabe drohen strafrechtliche Sanktionen;

- einem Verein oder Rechtsträger, bei dem das Vereinsrecht²⁵ vom 7. April 1988 Anwendung findet, dessen Geschäftsgegenstand das Flugwesen ist und welcher nach polnischem Recht gegründet wurde;
- einer natürlichen Person, die ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort in der Republik Polen oder einem anderen EU-Mitgliedsstaat, der Schweiz oder einem Mitgliedsstaat der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) hat. Diejenigen, die keine polnischen Staatsbürger sind, müssen der polnischen Sprache mächtig sein bzw. zumindest eine vertretungsberechtigte Person einstellen, die der polnischen Sprache mächtig ist. Dies ist durch die Abgabe einer entsprechenden Erklärung zu belegen. Bei Falschangabe drohen ebenfalls strafrechtliche Sanktionen.²⁶

Aus der oben angegebenen Auflistung geht hervor, dass die Genehmigung zum Bau und Betrieb eines Verkehrsflughafens durch einen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger, einen privatrechtlichen Rechtsträger und durch eine natürliche Person eingeholt werden kann.

Die Frage nach den Rechtsträgern, die zum Bau der Verkehrsflughäfen berechtigt sind, ist auch mit der polnischen *lex specialis* für infrastrukturelle Investitionen verbunden, nämlich dem Gesetz über Sondergrundsätze für die Vorbereitung und Durchführung von Investitionen im Bereich der Verkehrsflughäfen vom 12. Februar 2009²⁷. In der ursprünglichen Fassung bestimmte Art. 21 des Gesetzentwurfs vom 17. September 2008, dass die Enteignung der notwendigen Grundstücke an dem Tag erfolgt, an dem der Beschluss über die Erteilung der Genehmigung zum Bau und zum Betrieb des jeweiligen Verkehrsflughafens rechtskräftig wird. Nach dem Entwurf lassen sich zwei Arten von möglichen Rechtsträgern für den Flughafenbau und -betrieb unterscheiden:

- Private Rechtsträger
- Öffentliche Rechtsträger, also der Fiskus bzw. eine Gebietskörperschaft, wenn diese den Flughafen selbst bauen (Art. 55 Abs. 2 Nr. 1 und 2 des polnischen Luftfahrtgesetzes) bzw. Handelsgesellschaften (Art. 55 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes), soweit ihre Anteile vollständig vom Fiskus oder einer Gebietskörperschaft gehalten werden.²⁸

25 GBl. 2017, Pos. 210.

26 Art. 55 Abs. 2 des poln. Luftfahrtgesetzes.

27 GBl. 2017, Pos. 1122.

28 Druck 1148 vom Sejm (Parlament) der Republik Polen, 6. Amtszeit.

Aus Art. 55 Abs. 2 des polnischen Luftfahrtgesetzes geht also hervor, dass derjenige, der einen Flughafen bauen will, nicht ausschließlich ein öffentlicher Rechtsträger sein muss. Das bedeutet, dass die Über-eignung auch zugunsten Dritter, womit privatrechtliche Rechtsträger gemeint sind, hätte erfolgen können.

Eine solche Form der Enteignung war dem polnischen Rechtssystem bisher fremd, umso mehr, als die Enteignung durch Entziehung eines Rechts gemäß Art. 113 Abs. 1 des polnischen Gesetzes über die Immobilienwirtschaft ausschließlich zugunsten des Fiskus oder einer kommunalen Gebietskörperschaft erfolgen konnte. In der polnischen Rechtslehre wird zum Teil die Meinung vertreten, dass die Entziehung des Eigentumsrechts zu Gunsten eines nicht-öffentlichen Rechtsträgers vom Enteignungstatbestand nicht umfasst werde.²⁹ Ein solcher Vorschlag wurde auch durch das polnische Büro für Sejm-Analysen (BAS) missbilligt. In dem Gutachten vom 13. November 2008³⁰ stellte es fest, dass die Vorschrift des Gesetzentwurfs, nach der der Eigentumserwerb von natürlichen Personen oder privatrechtlichen Gesellschaften an der Immobilie kraft Gesetzes zum Flughafenbau möglich wäre, mit Art. 21 Abs. 2 der polnischen Verfassung unvereinbar sei. Eine ähnliche Position vertrat auch der polnische Verfassungsgerichtshof, der in seinem Urteil vom 21. Mai 2000 feststellte: „Gem. Art. 21 Abs. 2 der Verfassung gehört die Institution der Enteignung zum Bereich des öffentlichen Rechts und umfasst vor allem eine Zwangsentziehung des Eigentums zugunsten des Fiskus oder eines anderen Rechtsträgers der öffentlichen Hand. Somit sollten verschiedene Regelungen aus dem Bereich des öffentlichen Rechts, die den Eigentumsübergang an eine andere Person bzw. Personen entgegen dem Willen des Berechtigten bestimmen, in Anbetracht der verfassungsmäßigen Regelung der Enteignung nicht herangezogen werden“³¹. Der angesprochene Art. 21 des Gesetzentwurfs wurde letztendlich wegen der vorgebrachten Einwände abgeändert, wobei die vorgetragenen Bedenken mitberücksichtigt wurden.

29 Vgl. *Leszek Garlicki*, in: *Leszek Garlicki u.a. (Hrsg.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2005, Art. 21, S. 13.

30 Vgl. *Ewelina Gierach*, *Opinia prawna z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie zgodności z konstytucją i spójności z obowiązującymi przepisami ustaw poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego* (Druck Nr. 1148), AZ BAS-WAL-3125/08; *Ewelina Gierach*, *Opinia prawna z dnia 13 listopada 2008 r. dotycząca analizy niezgodności rozwiązań dotyczących wywłaszczenia zawartych w projekcie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego* (Druck Nr. 1148), AZ BAS-WAL-3205/08, abrufbar unter: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1148> <18.07.2017>.

31 *Polnischer Verfassungsgerichtshof*, Urt. v. 29. Mai 2001, K 5/01, OTK ZU 2001, Nr. 4, Pos. 87.

Wenn der Flughafen durch andere als die in Art. 55 Abs. 2 Nr. 1 und 2 sowie Art. 174 Abs. 2 Nr. 1 und 2 des polnischen Luftfahrtgesetzes genannten Rechtsträger gebaut oder betrieben wird (d.h. andere als ein Organ der öffentlichen Verwaltung der Republik Polen oder eine öffentliche bzw. kommunale Selbstverwaltungskörperschaft), ist nach der aktuell geltenden Rechtslage der Fiskus oder die Gebietskörperschaft dazu verpflichtet, mit den jeweiligen Rechtsträgern einen Pachtvertrag mit einer Vertragslaufzeit von mindestens 30 Jahren abzuschließen. Vertragsgegenstand dieser Pachtverträge sind diejenigen Grundstücke, für die eine Genehmigung zum Bau und Betrieb eines Verkehrsflughafens erteilt wurde (Art. 30 Abs. 1 des polnischen Sondergesetzes über den Flugverkehr von 2009).

Es ist auch auf weitere Einschränkungen für private Rechtsträger hinzuweisen, die sich aus dem Luftfahrtgesetz ergeben: Im Falle der internationalen Flughäfen, die Objekte des öffentlichen Verkehrs im Sinne des polnischen Gesetzes über die Immobilienwirtschaft sind, bestimmt Art. 65 Abs. 1 des polnischen Luftfahrtgesetzes, dass die Grundstücke, die am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes für Zwecke des internationalen Flugverkehrs in Beschlag genommen wurden und auf denen es ständige Grenzübergänge gibt, sich ausschließlich im Eigentum folgender Rechtsträger befinden dürfen:

- des Fiskus;
- der Gebietskörperschaften;
- anderer organisatorischer Einheiten der öffentlichen Hand, darunter öffentliche Unternehmen;
- der Handelsrechtsgesellschaften, bei denen der Fiskus sowie die in Nr. 2 und 3 angegebenen Einheiten zumindest 51 Prozent der Anteile besitzen.

Die oben dargestellte Verstaatlichung der betroffenen Grundstücke stellt eine tatsächliche Hürde bei der Privatisierung des Baus und der Instandhaltung der Gebäudeinfrastruktur internationaler Flughäfen dar. Gemäß dem zivilrechtlichen Grundsatz *superficies solo cedit*, der in Art. 48 des polnischen Gesetzbuches³² geregelt wird, sind – vorbehaltlich der gesetzlichen Ausnahmen – insbesondere Gebäude und andere dauerhaft mit dem Boden verbundene Vorrichtungen wie auch Bäume und Pflanzen ab dem Zeitpunkt ihrer Anpflanzung oder Aussaat wesentliche Grundstücksbestandteile. Dies bedeutet, dass die Objekte

32 Polnisches Zivilgesetzbuch v. 23.04.1964 (BGI. 2017, Pos. 459, 933, 1132).

der Flughäfen und der zugehörigen Infrastruktur sich ausschließlich im Eigentum der in Art. 65 Abs. 1 des polnischen Luftfahrtgesetzes genannten öffentlichen Rechtsträger befinden. Aus der Bestimmung des Art. 65 Abs. 1 des polnischen Luftfahrtgesetzes geht somit hervor, dass der luftseitige Bereich der internationalen Flughäfen nur im Eigentum der öffentlichen Rechtsträger bleiben kann.

IV. Rentabilität der öffentlichen Flughäfen im Vergleich zu der Rentabilität der nicht öffentlichen und gemischt-öffentlichen Flughäfen

Die Rentabilität wird sowohl im rechtlichen als auch im wirtschaftlichen Sinne untersucht und steht für das Verhältnis zwischen den erwirtschafteten Ergebnissen und getragenen Aufwendungen sowie für das Erreichen des gesetzten Ziels mit den bestmöglichen Maßnahmen. Die erfolgreiche Maßnahme ist jedoch nicht immer effektiv, denn sie kann mit Kosten³³ verbunden sein, die nicht im Verhältnis zu dem gewünschten Ziel stehen. Die vorliegenden Erörterungen untersuchen die Rentabilität der regionalen Flughäfen, die dabei nach ihrer Eigentumsstruktur aufgeteilt werden. Dies sollte auch bei der Beantwortung der im Titel gestellten Frage behilflich sein, ob die Flughäfen privatisiert oder weiterhin in staatlichem und kommunalem Eigentum gehalten werden sollten. Zweifelsohne ist die finanzielle Lage nicht allein für die Bewertung von Erfolg oder Misserfolg der Beteiligung Privater maßgeblich. Nichtsdestotrotz ist sie ein sehr wesentlicher Bestandteil bei der insofern vorzunehmenden Würdigung. Zu untersuchen ist die Rentabilität bei Flughäfen, die sich hinsichtlich ihrer Größe und der Anzahl der abgefertigten Fluggäste ähneln. Der Analyse wurden hierfür folgende Flughäfen unterzogen:

- Chopin-Flughafen Warschau (im Folgenden „Chopin-Flughafen“), der vollständig in öffentlicher Hand liegt; sein Betreiber ist das öffentliche Unternehmen „Porty Lotnicze“, das zugleich 100 Prozent seiner Anteile besitzt;³⁴
- Ferenc-Liszt-Flughafen Budapest (im Folgenden „Flughafen in Budapest“) – der Flughafen ist zu 100 Prozent in privater Hand; sein Betreiber ist Budapest Airport Zrt, woran folgende

33 *Hubert Izdebski*, Refleksja o skuteczności prawa, in: Tomasz Giaro (Hrsg.), *Skuteczność prawa*, 2010, S. 256.

34 ACI Europe (Fn. 7), S. 21.

Gesellschaften beteiligt sind: AviAlliance GmbH (52,66 Prozent), Malton Investment Pte Ltd. (22,17 Prozent), Caisse de dépôt et placement de Québec (20,17 Prozent) und KfW IPEX Bank GmbH (5 Prozent);³⁵

- Flughafen in Alicante-Elche (im Folgenden „Flughafen in Alicante“) – der Flughafen ist teilweise privat, teilweise öffentlich; sein Betreiber ist die Gesellschaft Aena S.A.; die Anteile an der Gesellschaft besitzen: Enaire (51 Prozent) und Free float (49 Prozent).³⁶

Die oben genannten Flughäfen werden im Folgenden anhand ihres Geschäftsmodells, der finanziellen Lage und der Betriebstätigkeit verglichen. Die Analyse vor dem Hintergrund zweier Rentabilitätsbereiche, der Anzahl der abgefertigten Fluggäste und der Gewinne verdeutlicht Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den gegenständlichen Flughäfen und liefert überdies die Antwort auf die Frage, ob ihre Eigentumsstruktur sich in der Rentabilität widerspiegelt.

Der Chopin-Flughafen in Warschau wurde zwar 1920 auf der Grünanlage Mokotów-Felder errichtet, die Übergabe des Flughafens in Okecie zur Nutzung erfolgte aber erst im Jahre 1934. Bis 2001 hatte der Flughafen den Namen Lotnisko Okecie (dt. Okecie-Flughafen), der im Nachhinein zum Namen Lotnisko Chopina (dt. Chopin-Flughafen) geändert wurde. Der Chopin-Flughafen bedient fast die Hälfte der Passagierflüge in Polen, jährlich ca. 10–15 Mio. Fluggäste. In der ersten Hälfte des laufenden Jahres wurden auf dem Flughafen fast 7 Mio. Fluggäste abgefertigt.³⁷

Das staatliche Unternehmen „Porty Lotnicze“ ist zu 100 Prozent Anteilseigner an dem Flughafen. Die Einkünfte des Chopin-Flughafens betragen im Jahre 2016 rund 546,7 Mio. Złoty. In demselben Jahr wurden auf dem Flughafen 12,795.365 Millionen Fluggäste abgefertigt.³⁸ Eine steigende Dynamik der Einkünfte wurde auch im nicht-flugseitigen Bereich verzeichnet, d. h. im Handel und hinsichtlich der Leistungen auf dem Flughafen-Gelände. Gründe dafür sind der im Mai 2015 zur Nutzung überlassene modernisierte Teil des Terminals A und neue

35 ACI Europe (Fn. 7), S. 16.

36 ACI Europe (Fn. 7), S. 24.

37 <https://www.lotnisko-chopina.pl/pl/aktualnosci-i-wydarzenia/0/607/szczegoly.html> <18.07.2017>.

38 <http://rynekinwestycji.pl/dobre-wyniki-finansowe-lot/> <18.07.2017>.

Flächen für Handel und anderweitige Leistungen, die zur Vermietung bestimmt sind.³⁹ Auf dem Flughafen gibt es zwei Terminals.

Der Flughafen in Budapest ist dagegen der größte und praktisch einzig bedeutende Flughafen in Ungarn. Derzeit verfügt er über vier Terminals. Der Flughafen wurde 1939 gebaut und durch eine Bahnlinie mit der Stadt verbunden. Er ist fünf Kilometer südöstlich vom Stadtzentrum entfernt. Im Jahre 1947 wurde damit begonnen, den Flughafen nach den Kriegszerstörungen wieder aufzubauen. In den 1980er Jahren wurde ein modernes Terminal 2 und 1997 auf Grund des steigenden Luftverkehrs das Terminal 2b errichtet. 2002 wurde die bisherige Einrichtung, die mit der Verwaltung des Flughafens und des Flugverkehrs betraut war, unter zwei Trägern aufgeteilt: HungaroControl, verantwortlich für die Navigation, und Budapest Airport Zrt, verantwortlich für die Verwaltung des Flughafens. Heutzutage fertigt der Flughafen über 7,9 Mio. Passagiere ab.⁴⁰ Wegen der Notwendigkeit, neue Investitionen vorzunehmen, und des Mangels an öffentlichen Mitteln ging der Flughafen in das Eigentum privater Gesellschaften über. Die ungarische Regierung hat ebenfalls die Renationalisierung des Flughafens in Erwägung gezogen. Diese wurde jedoch letztendlich aufgegeben, da es keine Grundlagen dafür gab, den Privatisierungsvertrag von 2005 rückgängig zu machen. Seit der Privatisierung entwickelt sich der Flughafen ständig weiter. Die Verwalter haben sich zum Ziel gesetzt, eine regionale Führungsposition zu erlangen. Zu den Aufgaben der Gesellschaft Budapest Airport Zrt gehören: Operative Geschäfte und die Entwicklung des Flughafens in Budapest, die Erhebung der Flughafengebühren, die Verwaltung der Passagierströme und des Gepäcks, die Lieferung von Kraftstoffen, Cargo und Postdienstleistungen, Instandhaltung der Informationssysteme für Passagiere, erste Hilfe, Immobilienverwaltung, Security und andere Aufgaben, die mit dem Betrieb eines Flughafens in Zusammenhang stehen. Zu der Budapest-Airport-Zrt-Gruppe gehören Einrichtungen, die eine mit Beratung, Kraftstofflieferung, Immobilienverwaltung, Übernahme sozialer Maßnahmen und Handel verbundene Tätigkeit ausüben sowie ein Museum und eine Stiftung. Der Flughafen bemüht sich aktiv, neue Fluglinien zu akquirieren. Zu den weitreichenden Plänen gehört, 2020 ein neues Terminal zu bauen. Im Jahr 2016 fertigte der Flughafen 11,4

39 *Tomasz Ludwicki/Michał Mijał/Aleksandra Wąsowska*, Analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych w UE, in: Filip Czernicki/Tadeusz Skoczny (Hrsg.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i Polsce II – wybrane zagadnienia*, 2011, S. 185.

40 *Ludwicki/Mijał/Wąsowska* (Fn. 39), S. 193.

Mio. Passagiere ab, was einen Anstieg von 11 Prozent im Vergleich zum Vorjahr darstellt. Die Flughafenverwalter zeigen sich von der Verbesserung der finanziellen Situation des Flughafens überzeugt.⁴¹

Der Flughafen Alicante ist der sechstgrößte Flughafen Spaniens. Er befindet sich in Elche, zehn Kilometer westlich vom Stadtzentrum, zwischen El Altet und Torrellano. Unter den Flughäfen, die zu dem spanischen Flughafenetz gehören, belegt dieser Flughafen nach Barajas, Barcelona, Palma de Mallorca und Malaga-Costa del Sol den fünften Platz im Hinblick auf das Passagieraufkommen und ist einer der 50 Verkehrsflughäfen Europas. Er besteht aus drei Terminals: T1 (alt, nachts und morgens geschlossen), T2 (neu, derzeit als „Hauptterminal“ im Einsatz, in dem sich die Ankunftshalle befindet und wo die Sicherheitskontrolle durchgeführt wird) und T3. Der Betreiber des Flughafens ist die Gesellschaft Aena S.A., an der die staatliche Gesellschaft Enaire über 50 Prozent der Anteile hält. Die übrigen Anteile gehören privaten Unternehmen.⁴²

In der letzten Dekade haben für den Flughafen wichtige Entwicklungen stattgefunden, darunter der Bau des zweiten Terminals im Januar 2007. Zu Beginn des Jahres 2017 wurde eine positive Prognose bezüglich des Flugaufkommens auf dem Flughafen Alicante und neuer Flugziele präsentiert. Der Flughafen beförderte im Jahr 2016 rund 12,35 Mio. Passagiere.⁴³ Für das Jahr 2017 werden sogar 13,5 Mio. Passagiere erwartet.⁴⁴

Das Haupthindernis bei den Untersuchungen der Handelseinnahmen der europäischen Flughäfen ist die Tatsache, dass ebenso viele potentiell zu berücksichtigende Faktoren in Betracht kommen, wie es auch Flughäfen gibt. Zudem gibt es keine allgemeine Definition für das, was als Gegenstand der Flughafentätigkeit fungieren soll. Hinzuweisen ist außerdem darauf, dass die Flughafenbetreiber auf ihren Webseiten nur die Gesamtdaten bezüglich der Umsätze aller Flughäfen veröffentlichen, die von ihnen verwaltet werden, wie z. B. die britische BAA-Gruppe, spanische AENA-Gruppe, die portugiesische ANA-Gruppe und Aéroports de Paris. In diesen Fällen wurden die Umsätze der einzelnen Flughäfen berechnet, indem man die Informationen über die Gesamtzahl der Passagiere, die Gebührenstruktur und die Kosten der

41 <http://www.bud.hu> <18.07.2017>.

42 <http://www.diarioinformacion.com/alicante/2017/07/12/aeropuerto-alicante-elche-gana-850000/1916285.html> <18.07.2017>.

43 <http://www.alicantepiazza.es/el-altet-cierra-2016-con12344945-pasajeros-su-record-historico-con-un-16-7-mas-que-en-2015> <18.07.2017>.

44 http://web.archive.org/web/20100717003531/http://www.aena.es:80/csee/Satellite?Language=ES_ES&MO=6&SMO=1&SiteName=ALC&c=Page&cid=1049437849204&pagename=subHome <18.07.2017>.

einzelnen Flughäfen und andere in den Jahresberichten enthaltenen Informationen zugrunde legte.

Der Vergleich der Werte unterschiedlicher Transaktionstypen zeigt, dass die Luftbewegungen immer noch den größten Anteil an dem Gesamteinkommen der europäischen Flughäfen haben. Trotz des erwähnten Anstiegs der Einnahmen, die nicht direkt mit der Luftbewegung in Zusammenhang stehen, und der kommerziellen Einnahmen sind die Einnahmen aus dem Lufttransport durchschnittlich um 50 Prozent höher als die außerhalb des Luftverkehrs erzielten Einnahmen und mehr als das Dreifache höher als das Handelseinkommen (gestützt auf die Daten aus den Medien) – dies sowohl als absoluter Betrag als auch pro Passagier.⁴⁵

In der nachstehenden Tabelle wurden die Finanzergebnisse der ausgewählten Flughäfen dargestellt und die Daten hinsichtlich der von ihnen beförderten Passagiere.

Tabelle Nr. 2

Name des Flughafens	2010 beförderte Passagiere in Mio.	2016 beförderte Passagiere in Mio.	Finanzergebnisse 2016 in Mio.
Chopin-Flughafen Warschau	8.712	12.795	546 Euro
Liszt-Ferenc-Flughafen Budapest	8.179	11.457	620 Forint ¹
Flughafen Alicante-Elche	9.386	12.350	47 Euro ²

Die Daten stammen aus dem Bericht „Ergebnisse der ausgewählten europäischen Flughäfen in den letzten vier Jahren (nach der Zahl der beförderten Passagiere) in Anlehnung an die ACI-Daten“⁴⁶.

Die Zusammenstellung dieser Ergebnisse deutet darauf hin, dass der zu 100 Prozent in staatlichen Händen betriebene Flughafen in Warschau sich genauso dynamisch entwickelt wie solche, an denen Privatinvestoren beteiligt sind. Dies gilt sowohl in Bezug auf den Umsatz als auch auf die Zahl der beförderten Passagiere. Es ist zu betonen, dass ein guter Service, hohe Qualität und attraktive Preise von den öffentlich verwalteten Flughäfen genauso gut erreicht werden können, wenn es

45 Franz Fuerst/Sven Gross/Ulf Klose, The Sky is the Limit? The Determinants and Constraints of European Airports' Commercial, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/229404107_The_sky_is_the_limit_The_determinants_and_constraints_of_European_airports_commercial_revenues <18.07.2017>.

46 Ergebnisse der ausgewählten europäischen Flughäfen in den letzten vier Jahren (nach der Zahl der beförderten Passagiere) in Anlehnung an die ACI-Daten, bearbeitet von Marek Serafin, <http://docplayer.pl/16266334-Wyniki-wybranych-lotnisk-europejskich-w-ostatnich-czterech-latach-ilosci-obsluzonych-pasazerow-w-oparciu-o-dane-aci.html> <18.07.2017>.

Finanzmittel gibt, die für den Ausbau solcher Objekte bestimmt sind. Wenn jedoch der Staat bzw. die Selbstverwaltung nicht über die dafür notwendigen Mittel verfügt, um diese Aufgabe zu realisieren, dann ist die Übertragung der Aufgabe an private Unternehmen ohne Zweifel zumindest teilweise zur Kapitalbeschaffung erforderlich

V. Finanzielle Lage der polnischen Flughäfen – die öffentlichen Aufgaben publizisieren oder privatisieren?

Man kann die finanziellen Lagen der polnischen Flughäfen nicht verallgemeinern, da sie in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt abhängen, in der sie liegen. Zu weitgehend wäre auch die These, dass die Umsätze ausschließlich von dem Rechtsstatus des Flughafens abhängen. Allerdings ist der Umsatz der Flughäfen auf die bereits realisierten oder sich noch in der Realisierung befindlichen Investitionen im Bereich der Begleitinfrastruktur zurückzuführen, wie z. B. Parkplätze. Die Infrastruktur um den Flughafen herum kann aus staatlichen, lokalen, aber auch privaten Mitteln gefördert werden. Solche Investitionen beeinflussen ganz besonders die Umsätze kleiner Flughäfen.⁴⁷ Investitionen wie z. B. der Bau von Terminals, Rollbahnen und Vorfeldern, nehmen viel Geld in Anspruch. Die Gesellschaften dürfen ihre Investitionen jedoch nicht begrenzen, weil der Staat viel Wert auf die Gewährleistung der Sicherheit legt, worauf der Oberste Rechnungshof in Polen (Najwyższa Izba Kontroli) in seinen Berichten hinweist.⁴⁸ Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Heranziehung privater Partner für die Realisierung der Investitionen auf den Flughäfen die Kosten der Gesellschaften reduziert und die Rentabilität der Tätigkeit im Bereich des Lufttransports erhöht.

Polen ist ein postkommunistisches Land und die Reisestandards sind hier relativ niedrig. Die Zahl derjenigen, die die Dienstleistungen der Flughäfen in Anspruch nehmen, ist im Vergleich zu den größeren Städten Europas immer noch niedrig. Außerdem mangelt es bislang noch an vielen Stellen an der erforderlichen Straßeninfrastruktur, so dass sich die Entwicklung der Flughäfen auch wegen ihrer schlechten Verkehrsanbindung verzögert.

47 Der Bericht des Obersten Rechnungshofs (pol. Najwyższa Izba Kontroli), Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, S. 8, abrufbar unter <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,9249.html> <18.07.2017>.

48 Fn. 47, S. 10.

Dies verringert jedoch nicht das Interesse des Staates und der Privatinvestoren an den Flughäfen und diesbezüglicher Investitionen.⁴⁹ Einen wesentlichen Einfluss auf den Ausbau der Flughäfen nahmen darüber hinaus die Öffnung des Luftverkehrsmarkts sowie die Entwicklung der Billigfluggesellschaften, die Flüge von und zu polnischen Flughäfen anbieten. Ein gutes Beispiel für einen rentablen Flughafen ist derjenige in Katowice. Dank der Kapitalzufuhr durch einen privaten Anteilseigner konnten Ausbau und Umgestaltung durchgeführt werden, was zu einer Modernisierung der Infrastruktur geführt hat. Die Gründung der Gesellschaft Górnosłaskie Towarzystwo Lotnicze S.A. brachte eine rasche Entwicklung des Flughafens mit sich.⁵⁰ Der Luftverkehr sollte sich jedoch weiterhin dynamisch entwickeln und für die Kapitalgeber anziehend sein. Die weniger wohlhabenderen und sich langsamer entwickelnden Woiwodschaften sollten die Flughäfen fördern, um die Entwicklung und Erhöhung der Sicherheit für die Passagiere und Mitarbeiter der Fluggesellschaften anzustoßen.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend muss darauf hingewiesen werden, dass auf dem polnischen Luftverkehrsmarkt immer noch die staatliche Gesellschaft „Porty Lotnicze“ der Hauptgesellschafter ist. Bau und Betrieb der Flughäfen und der zivilen und militärischen Flugplätze sind grundsätzlich eine staatliche Domäne. Es ist jedoch möglich, einen Teil dieser Aufgabe privaten Akteuren zu überlassen. Insbesondere kann hierin eine sinnvolle Form der Kapitalbeschaffung liegen. Wegen der Notwendigkeit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu garantieren, den Passagieren Sicherheit zu gewährleisten und Flugkosten zu senken, erscheint es jedoch geboten, dass diese Aufgabe im Grundsatz dem Staat oder den Selbstverwaltungskörperschaften bzw. den von ihnen geschaffenen öffentlichen Trägern obliegt. In Polen ist die parallele Schaffung der Straßeninfrastruktur und Flughafeninfrastruktur von besonderer Bedeutung. Diese Aufgaben können ausschließlich durch die öffentlichen Träger, die eine einheitliche Infrastrukturpolitik realisieren, koordiniert werden.

49 *Bogusław Liberadzki / Leszek Mindur, Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski, 2006, S. 43.*

50 *Jacek Barcik / Piotr Czech, Rynek usług portów lotniczych w Polsce, Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej 2010, S. 5.*

Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen sind so ausgestaltet, dass die Kontrolle über die Tätigkeit der Flughäfen überwiegend den Staatsbehörden übertragen wird. Die Regierungsverwaltung kontrolliert die Übernahme der Anteile oder Aktien an den von den Flughäfen gegründeten oder verwalteten Gesellschaften sehr genau. Bei internationalen Flughäfen dürfen die Immobilien, auf denen sich ständige Grenzübergangsstellen befinden, nur im Eigentum der öffentlichen Hand sein. Darüber hinaus werden, wenn ein Flugplatz von einem anderen als dem öffentlichen Träger gegründet oder verwaltet wird, der Fiskus oder die betroffene Gebietskörperschaft verpflichtet, mit diesem einen Pachtvertrag mit einer Laufzeit von mindestens 30 Jahren über die im Investitionsbescheid genannten Immobilien abzuschließen. Die vorstehenden rechtlichen Regelungen beschränken somit effektiv die Möglichkeit, eine weitgehende Privatisierung des Luftverkehrssektors in Polen durchzuführen.

Die Autorin *Dr. Lucyna Staniszevska* ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.

Der Autor *Dr. Sławomir Pawłowski* ist Wissenschaftlicher Assistent an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.

Die Autorin *Mgr. Maria Jędrzejczak* ist Doktorandin an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.